

如何防范扶贫小额信贷的贷款风险

扶贫小额信贷是在脱贫攻坚背景下出台的重要金融扶贫项目，取得了明显的扶贫效果，但也出现了贷款风险增加的苗头，由此可能引发的债务贫困陷阱和金融系统风险值得警惕。如何防范其贷款风险成为当前扶贫工作的重要课题。

文 | 中国人民大学中国扶贫研究院、中国人民大学农业与农村发展学院 童永胜

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出，到2020年我国扶贫开发的总体目标是：稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，简称“两不愁、三保障”。随着精准扶贫、精准脱贫工作的深入推进，“两不愁、三保障”的目标正逐步实现，贫困群体基本生存和发展的需求不断得到满足。如何提高扶贫对象稳定增收能力、实现贫困群体立足自身脱贫致富，在扶贫工作中显得更加重要。

精准扶贫贵在精准，针对贫困群体的不同致贫原因精准施策，缺资金便是其中一种重要的致贫原因。具有产业发展计划和发展能力的贫困群体，如果没有一定的初始资金支持，通过自身发展产业脱贫致富便无法实现。对于这部分主要缺乏资金的贫困群体，向其提供扶贫小额信贷便是精准扶贫开出的剂良方。2014年12月，《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》正式提出扶贫小额信贷，其政策要点是“5万元以下、3年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、

县建风险补偿金”，根本任务是激发建档立卡贫困户内生动力、实现脱贫致富。

扶贫小额信贷实施以来，在帮助贫困户发展生产、增收脱贫等方面取得了明显成效。但是在实践过程中也出现了一些值得警惕和反思的问题，使得扶贫小额信贷的贷款风险增加，即贫困户可能无法偿还贷款、放贷银行扶贫小额信贷坏账增加。本文基于在甘肃省南部某村的调研经历，着重分析目前扶贫小额信贷的贷款风险问题如何形成，并提出如何防范扶贫小额信贷贷款风险的政策建议。

扶贫小额信贷贷款风险的形成原因

扶贫小额信贷是在精准扶贫、精准脱贫背景下由政府主导设立的金融扶贫工具，作用于产业扶贫的全过程，使贫困农户有信心、有能力参与扶贫产业链的分工和受益。扶贫小额信贷既取得了明显成效，也出现了比普通信贷产品更多的贷款风险。在防范化解重大金融风险的中央统一部署下，分析扶贫小额信贷的贷款风险形成原因对于改进扶贫小

额信贷工作具有重要意义。

一是申请扶贫小额信贷的贫困户的筛选不够严格。在甘肃省南部某村调研发现,该村成功申请扶贫小额信贷的贫困户约占该村贫困户的80%,然而同时具有贷款意愿和还款能力的贫困户却寥寥无几,由此带来的还贷风险和因债返贫问题令人担忧。扶贫小额信贷本意是为了给贫困户提供发展产业的初始资金,使贫困户从产业发展中获利并投入再生产中,从而实现家庭收入的持续积累。然而该村没有有效发挥扶贫小额信贷的这一作用。一方面,该村忽视了贫困户的贷款意愿。由于该村的扶贫小额信贷是政府全额贴息,地方干部动员贫困户积极申请“没有使用费用”的贷款,贫困户由不敢贷款、不想贷款变为积极贷款、盲目贷款;另一方面,该村忽视了贫困户的还款能力。发展产业需要一定的市场风险意识和经营管理能力,贫困户拿到一笔用于发展生产的大额无息贷款,往往会用于扩大家庭产业规模和种类,投资的回报率因人而异、因产业而异。扶贫小额信贷应重点投向于那些具有就业创业潜质、技能素质的贫困户,盲目贷款而又没有还款能力是形成贷款风险的最重要的原因。

二是扶贫小额信贷的资金使用监测不够深入。2017年7月,《关于创新发展扶贫小额信贷的指导意见》指出,各银行业金融机构要将扶贫小额信贷精准用于贫困户发展生产或能有效带动贫困户致富脱贫的特色优势产业,不能用于建房、理财、购置家庭用品等非生产性支出。然而在调研中发现,该村将扶贫小额信贷资金用于建房、婚嫁等非生产性支出的情况较为普遍,将用于发展生产的资金用于非生产性支出,在没有新增收入的情况下,反而增加了大额负债。当贷款到期,贫困户唯有借新债补旧债。长此以往,

形成了以债养债的生活惯性,贫困户微薄的收入都用于支付越来越多的债务利息,使得因债致贫、因债返贫的可能性大大增加,落入“债务贫困陷阱”。

三是贫困户使用扶贫小额信贷资金发展产业的相关帮扶措施不够丰富。扶贫小额信贷发挥金融扶贫作用的关键在于贫困户发展产业获得的收入高于其投入成本,回报越多,扶贫小额信贷越有效。将扶贫小额信贷资金放贷给贫困户,仅是其发挥作用的第一步。但如果只走此一步,扶贫小额信贷的偿还仍有较高风险,因此贫困户的产业发展还需相关政府部门和产业经营主体的扶持。调研发现,部分农户使用扶贫小额信贷资金种植黄芪、党参等中药材,但由于缺乏相关种植技术,种植出的中药材不仅产量较低,而且品质参差不齐。同时由于缺乏市场销售渠道,存在地方药材商贩压级压价的情况,使得中药材收益带动贫困户脱贫致富的效果不够明显。部分农户使用扶贫小额信贷资金购买牛犊扩大养殖规模,但是由于缺乏科学的养殖和防疫技术,牛犊患病生长缓慢,甚至出现死亡的情况,导致投资亏损,无法产生预期收益。

四是贫困户还贷的约束和激励机制不够完善。扶贫小额信贷是一种借助于产业扶贫的金融扶贫工具,因而其应当在市场经济中经受考验、健康成长,过度的风险转移和政策保护反而可能降低贫困户对于市场经济的适应能力和应变能力。调研发现,该村贷款到期而无偿还能力的贫困户,几乎全部办理了贷款展期三年,仍是财政全额贴息,仍没有和展期的贫困户约定产业发展计划和还款计划。这种做法为无偿还能力的贫困户提供了缓冲期,可是因为缺乏对贫困户还贷的约束和激励机制,使

得贫困户没有动力去努力创收还贷，展期到期再展期的可能性仍然存在，贷款风险的问题只是搁置而没有解决。

防范扶贫小额信贷贷款风险的政策建议

一是严格控制贫困户申请扶贫小额信贷的标准。尽管扶贫小额信贷应努力提高贷款满足率，但是仍应以发挥扶贫小额信贷激发贫困户内生发展动力和能力的作用为前提条件。差异化对待贫困户的贷款申请是精准扶贫的内在要求，应针对贫困户的信用等级、贷款意愿和还贷能力，严格筛选、审慎确认放贷对象和放贷额度是扶贫小额信贷有效发挥金融扶贫作用的基础和前提。没有满足这些条件的贫困户，应拒绝或延缓贷款审批，防止其落入“债务贫困陷阱”；同时贷款额度也不应统一为最高额度5万元，应针对不同的产业发展计划审批不同的放贷额度，防止扶贫小额信贷资金用于非生产性支出。

二是强化扶贫小额信贷资金使用监测。扶贫小额信贷资金必须用于贫困户产业发展，不能用于非生产性支出。银行业和地方政府应当与贷款贫困户共同协商确认贷款资金使用计划和违约协议，由放贷银行、帮扶责任人、驻村工作队和村干部等成立联合工作组，定期及时深入跟踪监测资金使用情况。当贫困户出现违约使用扶贫小额信贷资金的情况，出现违约苗头应及时纠正，严重违约可要求按约定收回部分或全部放贷资金。扶贫小额信贷不同于一般的市场借贷关系，应更加关注资金的使用情况和带动作用，通过资金使用过程监测，可以提高资金的产业助推效能，最终也可以确保贷款的如期收回，形成银行业和贫困户的资金借贷良性互动，提高贫困户长期融资能力。

三是丰富资金放贷后的产业帮扶措施。

资金监测是技术工具，而产业帮扶措施则是资金监测得以落地实施的重要抓手。贫困户自身发展产业缺乏经营管理能力和市场风险意识，需要上述联合工作组给予必要的帮扶措施，“扶上马”还要“再送一程”。对于使用资金自己发展产业的贫困户，帮扶措施应着重于其产业项目选择和种养殖技术培训；对于使用资金和合作社、企业等经营主体合作生产的贫困户，应着重于对其合作内容和权利义务的明晰和确认，从而使贫困户更好地从产业链发展中受益。任何的帮扶措施都不应独立运行，金融扶贫和产业扶贫相辅相成，二者有机结合才能最大化地发挥帮扶措施的效果。

四是完善扶贫小额信贷资金偿还的约束和激励机制。部分地区政府部门与放贷银行建立了风险补偿和分担机制，明确了政府与银行业金融机构风险分担比例，意味着即使贫困户无法偿还贷款，政府财政会帮助贫困户偿还一部分贷款。在实现全面小康的道路上，贫困户享受政府支持和优惠政策是合情合理的，但长期来看，应当将贫困户逐步融入自由竞争、风险自负的市场经济环境中。当贫困户无法偿还贷款时，应该有适当的惩戒措施。当给贫困户办理展期时，应当有一定的激励措施和约束措施，比如尝试减少部分贴息、提前还款减免部分利息等措施。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》指出，应当加强引导，更新观念，充分发挥贫困地区、扶贫对象的主动性和创造性，尊重扶贫对象的主体地位，提高其自我管理水平和发展能力，立足自身实现脱贫致富。建立完善的贫困户还贷约束和激励机制，便是充分发挥了扶贫对象的主体地位。当贫困户积极主动发展产业创收还贷，扶贫小额信贷才真正发挥了其应有的效用。